Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2163**

16. Wahlperiode 06. 07. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Lötzer, Dr. Barbara Höll, Hüseyin-Kenan Aydin, Heike Hänsel und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/1947 –

GATS-Verhandlungen über Ausnahmeklauseln

Vorbemerkung der Fragesteller

Die laufenden Verhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) mit dem Ziel weiterer Liberalisierungen und Privatisierungen im Bereich der Dienstleistungen sind einer der Schwerpunkte der EU und der Bundesregierung in der laufenden Welthandelsrunde (WTO).

Auf der 6.WTO-Ministerkonferenz in Hongkong wurde u. a. vereinbart, dass bis zum 31. Juli 2006 Angebote von Mitgliedstaaten für eine weitere Liberalisierung im Dienstleistungssektor unterbreitet werden sollen. Bis zum 31. Oktober 2006 sollen die endgültigen Verpflichtungslisten der Staaten für ihre Liberalisierungen abgegeben werden.

Das GATS unterscheidet zwischen allgemeinen Verpflichtungen, die für alle Dienstleistungssektoren gleichermaßen gelten sollen und den spezifischen Verpflichtungen, die nur für Sektoren relevant sind, in denen die WTO-Mitglieder konkrete Liberalisierungen vorgenommen haben. Die Europäische Union hat für sich im GATS festschreiben lassen, dass öffentliche Dienstleistungen (Public Utilities) von Liberalisierungsverpflichtungen ausgenommen und Ansprüche auf Subventionen auf niedergelassene Dienstleister beschränkt werden können (horizontale Ausnahmeklauseln). Seit dem Beginn der offiziellen Verhandlungen zum GATS fordern andere Vertragsstaaten immer wieder genauere Auslegungen dieser Ausnahmeklauseln bis hin zur Forderung nach Öffnung ganzer Sektoren. Eine solche Liberalisierung würde jedoch im Kern eine Einschränkung europäischer Sozialstaatlichkeit infolge begrenzter Souveränität bei der Ausgestaltung öffentlicher Aufgaben in den Mitgliedstaaten bedeuten.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) hat nun in einem Brief ihres Vorsitzenden Frank Bsirske an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages darauf aufmerksam gemacht, dass nach ihren Informationen derzeit „hinter verschlossenen Türen … Vorbereitungen und Diskussionen zwischen den europäischen Regierungen und der Europäischen Kommission im Rahmen der GATS-Verhandlungen Kap XXI der Welthandelsorganisation (WTO) hinsichtlich der Definition, des Ausmaßes und der öffentlichen Dienstleistungen (Public Utilities)“ stattfinden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 5. Juli 2006 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wann haben Gespräche der Europäischen Kommission mit den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung der GATS-Verhandlungen im Verlauf der letzten Monate d. J. stattgefunden, und welches waren die konkreten Themen und Ergebnisse dieser Gespräche?

Die EU-Kommission erörtert mit den Mitgliedstaaten regelmäßig im Rahmen des Ausschusses gemäß Artikel 133 (Dienstleistungen) den Fortgang der Dienstleistungsverhandlungen.

Zu den Kompensationsverhandlungen gemäß Artikel XXI GATS:

Im Juni 2004 erfolgte die Notifizierung der geänderten spezifischen GATS-Verpflichtungen infolge des Beitritts der 10 neuen EU-Mitgliedstaaten und Österreichs, Finnlands und Schwedens. Die EU hat in der konsolidierten Liste u. a. vorgesehen, dass alle EU-Mitgliedstaaten die bislang nur für die alten geltende Ausnahme für Monopole oder Ausschließlichkeitsrechte im Bereich öffentlicher Dienstleistungen (public utilities) übernehmen.

Die EU verhandelt zurzeit mit 17 WTO-Mitgliedern, die wegen der Konsolidierung Kompensation verlangen. Es handelt sich dabei um Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, China, Taiwan, Kolumbien, Kuba, Ecuador, Hongkong, Indien, Japan, Korea, Neuseeland, Philippinen, Schweiz und die USA.

Die Gespräche vollziehen sich in zwei Etappen. Nach einer langen exploratorischen Phase, in der es um die Aufklärung des Sachverhalts ging, beginnt nunmehr die zweite Phase, in der über Kompensation verhandelt wird. In den exploratorischen Gesprächen hat sich gezeigt, dass die Konsolidierung in begrenztem Maße zu einer Rücknahme oder Änderung der Zugeständnisse gegenüber den betreffenden WTO-Mitgliedern geführt hat. Die eigentliche Verhandlungsphase beginnt Ende Juni 2006. Die Kommission hatte den Mitgliedstaaten dazu Mitte Juni den Entwurf für ein Kompensationsangebot vorgelegt und es mit ihnen erörtert.

2. Welche neuen Anforderungen gibt es an die Europäische Union und von wem?

Die WTO-Mitglieder haben in den Kompensationsverhandlungen jeweils aus ihrer nationalen Sicht unterschiedliche Forderungen an die EU gestellt, die sehr voneinander abweichen. Zum Beispiel verlangt Kolumbien die frühzeitige Vorwegnahme bestimmter in der Doha-Runde angebotener Verpflichtungen. USA verlangen u. a. Marktöffnung bei Kabelnetzen und Satellitenübertragung. China will Marktzugang bei Modus-4 für bestimmte medizinische und Bildungsdienstleistungen.

3. Sind von diesen Anforderungen Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge betroffen, wenn ja, welche und wie ist jeweils die Haltung der Bundesregierung zu diesen Anforderungen?

Ecuador, Hongkong, Indien, Taiwan, Schweiz und USA verlangen u. a. ausdrücklich die Ausnahmeregelung für öffentliche Dienstleistungen (public utilities) einzugrenzen. Neuseeland und Korea sehen sich durch die Ausdehnung der Ausnahme auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ebenfalls betroffen.

Eine nach Artikel XXI GATS evtl. zu leistende Kompensation besteht in einer Verbesserung der Marktzugangsverpflichtungen, die aufgrund des Gebots der Meistbegünstigung gegenüber allen WTO-Mitgliedern Geltung besitzen.

Die EU-Kommission hatte den EU-Mitgliedstaaten Mitte Juni vorgeschlagen, moderate Zugeständnisse zu machen, um ein Schlichtungsverfahren mit ungewissem Ausgang zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten haben schließlich einem maßvollen Verhandlungsangebot der Kommission zugestimmt, über das in der nächsten Zeit bilaterale Gespräche mit den jeweiligen Antragstellern geführt werden sollen. In dem Angebot erklärt sich die EU u. a. bereit, bestimmte zugunsten der neuen EU-Mitglieder bislang bestehende Einschränkungen ihrer Dienstleistungsverpflichtungen aufzuheben. Ferner sollen einzelne, im Rahmen der Doha-Runde bereits unterbreitete Angebote frühzeitig implementiert werden (z. B. das Angebot der EU zu Telekommunikationsdienstleistungen aus 2005, das eine Anpassung an die heutigen technischen Bedingungen enthält und auch Deutschland betrifft).

Was die Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen angeht, sollen die Bereiche Telekommunikation und Computerdienstleistungen aus ihrem Anwendungsbereich herausgenommen werden. Die ursprünglich erwogene Herausnahme des Bereichs Finanzdienstleistungen wird derzeit EU-intern weiter geprüft.

Die Herausnahme der beiden Bereiche Telekommunikation und Computerdienstleistungen entfaltet in Deutschland keine Auswirkungen. Es handelt sich lediglich um eine Klarstellung. Denn die Ausnahme für öffentliche Dienstleistungen bezieht sich auf Monopole oder Ausschließlichkeitsrechte, die es in beiden Sektoren nicht gibt.

Das Recht, staatliche Regeln über Qualitätsanforderungen für diese Dienstleistungen festzulegen, bleibt unberührt. Dies schließt auch die Regulierung sog. Universaldienste ein.

Die EU-Kommission wird auf der Basis des mit den Mitgliedstaaten vereinbarten Angebots die Verhandlungen über Kompensation mit den in der Antwort zu Frage 1 genannten WTO-Mitgliedern führen. Die EU bevorzugt eine Lösung im Wege der Verhandlungen statt eines Schlichtungsverfahrens mit ungewissem Ausgang.

4. Welche Anforderungen hat die EU alleine oder gemeinsam mit anderen an Dritte gerichtet und an wen, und welche Erwartungen verbindet die EU mit diesen Anforderungen?

Diese Frage betrifft die Dienstleistungsverhandlungen im Rahmen der Doha-Runde. Die EU hat Interessen in einer Vielzahl von Dienstleistungssektoren. Im März 2006 hat sie sich an plurilateralen Forderungen gemeinsam mit anderen interessierten WTO-Mitgliedern in folgenden Bereichen beteiligt: Modus-3 (Niederlassungen und Investitionen); Telekommunikation; Computerdienstleistungen; Finanzdienstleistungen; Architekten und Ingenieure; Baudienstleistungen; Energie; Luftverkehr (ohne Flugrechte); Seeverkehr; Post, Kurier und Expressdienste; Rechtsdienstleistungen; Vertrieb; Umwelt. Die plurilateralen Forderungen sind jeweils an rund 20 Schwellenländer und weitere fortgeschrittene Entwicklungsländer gerichtet. Die LDC und sonstige kleinere und schwächere Entwicklungsländer sind von den plurilateralen Forderungen nicht betroffen.

Auf der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 ist vereinbart worden, dass die WTO-Mitglieder Ende Juli 2006 überarbeitete Dienstleistungsangebote austauschen sollen. Die EU erwartet, dass die bislang vorliegenden Dienstleistungsangebote erkennbar verbessert werden. Ein Austausch der abschließenden WTO-Verpflichtungen ist für Ende Oktober vorgesehen.

5. Welche Anforderungen der EU betreffen Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge, und wie begründet die EU diese Anforderungen?

In den Doha-Verhandlungen stellt die EU keine Forderungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Allerdings hat sie begrenzte Forderungen im Bereich Umwelt (siehe Antwort zu Frage 13).

6. Gibt es bereits Angebote die den in Frage 5 angesprochenen Bereich berühren?

   Wenn ja, welche und wie ist der Angebots- bzw. Verhandlungsstand dazu?

Im Umweltbereich haben die 10 Unterstützer einer plurilateralen Forderung zu Umweltdienstleistungen aus März 2006 erklärt, auch selbst Marktöffnung anzubieten, sofern dies noch nicht erfolgt ist (siehe Antwort zu Frage 13). Im Übrigen spielen die Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge bei den Angeboten anderer WTO-Mitglieder praktisch keine Rolle.

7. Welche Schwerpunkte setzen sich EU und Bundesregierung hinsichtlich ihrer Anforderungen, wie sieht der Verhandlungsstand dazu aus, und welche Schritte wird die Bundesregierung bzw. EU unternehmen, um ihre Schwerpunktanforderungen zu erreichen?

Die Kommission hat für die EU an den bisher zwei Verhandlungsrunden zu den plurilateralen Forderungen aktiv teilgenommen. Sie spricht darüber hinaus auch bilateral mit einzelnen wichtigen WTO-Mitgliedern. Kürzlich hat Kommissar Mandelson rund 20 größere Länder zu einer Bestandsaufnahme der Dienstleistungsverhandlungen auf Ministerebene im Rahmen der WTO-Verhandlungen am 1. Januar 2006 in Genf eingeladen.

Eine weitere Sitzungswoche für Dienstleistungsverhandlungen ist in Genf Mitte Juli vorgesehen.

8. Triff es zu, dass die EU-Kommission beabsichtigt, den WTO-Mitgliedstaaten Angebote oder Angebotsentwürfe im Hinblick auf geforderte Rücknahmen horizontaler Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen vorzulegen, die in die laufende Verhandlungsrunde eingebracht werden sollen, und wie lauten ggf. die Begründungen für diese Angebote?

Im Rahmen der Doha-Runde hat die EU keine Angebote zur Rücknahme der Ausnahmeklausel für öffentliche Dienstleistungen gemacht. Das jetzige Verhandlungsangebot betrifft die Frage der Kompensation im Rahmen der Konsolidierung der EU-Liste (siehe Antwort zu Frage 3).

9. Welche Position(en) hat die Bundesregierung zu den Forderungen an die EU bezüglich der Rücknahme der Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen bzw. deren Einschränkung etwa nach sektoralen Aspekten?

Siehe Antwort zu Frage 3.

10. Gibt es Sektoren, die bisher von der Ausnahmereglung für öffentliche Dienstleistungen erfasst sind, die nach Meinung der Bundesregierung für weitere Liberalisierungen im Rahmen von GATS angeboten werden sollen, und falls ja, welche?

Ob und ggf. inwieweit eine Ergänzung der als Kompensation angebotenen Herausnahme der Sektoren Telekommunikation und Computerdienstleistungen durch weitere Bereiche erforderlich wird, hängt vom Fortgang der Kompensationsverhandlungen ab.

11. Ist es aus Sicht der Bundesregierung akzeptabel, wenn die EU-Kommission sich in den laufenden Verhandlungen zum GATS darauf einlässt, Ausnahmeklauseln für öffentliche Dienstleistungen einzuschränken und damit den stattfindenden Diskussionsprozess zur Rolle und Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen in Europa präjudizieren würde?

Die Ausnahme in den EU-Verpflichtungen des GATS für öffentliche Dienstleistungen bedeutet, dass Monopole oder ausschließliche Rechte den Marktzugang einschränken können. Im Bereich Telekommunikation und Computerdienstleistung bestehen solche Monopole oder Ausschließlichkeitsrechte nicht. Daher berührt die Herausnahme der beiden Bereiche auch nicht die stattfindende Diskussion zur Rolle und Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen in Europa.

12. Gibt es Sektoren, die nach dem gegenwärtigen Stand aus dem Geltungsbereich der EU-Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen sind, die im Rahmen der GATS-Verhandlungen von der EU für die Liberalisierung angeboten werden oder angeboten werden sollen bzw. für die es Anforderungen anderer Staaten an die EU gibt, und wenn ja, welche?

Die EU erhebt keine Forderungen an Drittstaaten in Bereichen, in denen sie nicht selbst Marktöffnung anbieten will, z. B. öffentliche Dienstleistungen, Wasserversorgung, Bildung, Gesundheitswesen, audiovisuelle Dienstleistungen.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie regelt den europäischen Binnenmarkt. Die Verhandlungen des GATS betreffen dagegen den internationalen Markt im Verhältnis zu Drittstaaten. Die jeweiligen Verhandlungspartner sind nicht deckungsgleich. Daher können sich im Einzelfall Unterschiede ergeben. Die USA z. B. verlangen Marktöffnung im Bereich audiovisueller Dienstleistungen, Australien Marktöffnung im Bereich Bildungsdienstleistung, China im Bereich Bildungsdienstleistungen und bestimmter medizinischer Berufe. In diesen Fällen ist die EU zu Zugeständnissen im Rahmen der GATS-Verhandlungen nicht bereit.

13. Welche Dienstleistungen aus dem Umweltbereich sind nach dem gegenwärtigen Stand von der EU für die Liberalisierung im Rahmen von GATS angeboten worden bzw. für welche gibt es Anforderungen anderer Staaten an die EU?

Die plurilaterale Forderung zu Umweltdienstleistungen vom März 2006, die den Kern der bisherigen Verhandlungen zusammenfasst, ist von der EU gemeinsam mit anderen WTO-Mitgliedern aufgestellt und an rund 20 Empfänger versandt worden. Umweltdienstleistungen können sowohl Vorteile für die Exporteure wie für die Importeure dieser Dienstleistungen bringen und der Umwelt nützen. In der Forderung ist festgelegt, dass selbstverständlich das Recht, Qualitätsanforderungen festzulegen, den Staaten überlassen bleibt.

Die plurilaterale Forderung bezieht ausdrücklich die Trinkwasserversorgung nicht ein.

Ferner ist ausdrücklich ausgeführt, dass öffentliche Monopole oder Ausschließlichkeitsrechte bestehen können.

Lediglich wenn Ausschließlichkeitsrechte in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden, wird eine Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung ausländischer Anbieter verlangt.

Die plurilaterale Umweltforderung betrifft Modus-1 (Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung), Modus-2 (Nutzung der Dienstleistung im Ausland), Modus-3 (Investitionen) und ermutigt die Empfänger der Forderung, auch Zugeständnisse bei Modus 4 (vorübergehender Aufenthalt von Personen) zu machen, Letzteres allerdings im Rahmen der bestehenden horizontalen Einschränkungen.

Die Forderung betrifft u. a. Abwasser, Müllentsorgung, Reinigung von Abgasen, Lärmbeseitigung, Natur- und Landschaftsschutz.

Die Unterstützer der plurilateralen Forderung erklären sich bereit, entsprechende Marktöffnungsverpflichtungen einzugehen. Für die EU ist dies im Rahmen des Dienstleistungsangebots 2005 erfolgt, soweit nicht bereits EU-Verpflichtungen schon aus 1995 bestehen, etwa bei Abwasser.

14. Wie ist der Verhandlungsstand bezüglich der Erbringung von Dienstleistungen durch zeitweise Arbeitsmigration (mode-4), und wie bewertet die Bundesregierung diesen?

    Welche Anforderungen gibt es, und welche Angebote wird die EU dazu machen?

Im März wurde von Indien und anderen Entwicklungsländern eine plurilaterale Forderung zu Modus-4 aufgestellt, die den Bereich der Hochqualifizierten betrifft. Die LDC haben in 2006 auch eine Forderung für geringer Qualifizierte vorgelegt.

Die EU hat bislang ein gutes Dienstleistungsangebot zu Modus-4 in den Doha-Verhandlungen vorgelegt. Mit der Einbeziehung freiberuflich Selbständiger kommt die EU den Forderungen der Entwicklungsländer entgegen (z. B. Indien). Die angebotene Marktöffnung bezieht sich lediglich auf bestimmte eng begrenzte Sektoren. Die EU prüft zurzeit, ob in bestimmten einzelnen Bereichen eine Ausdehnung des bisherigen Angebots möglich ist, um den Wünschen der Entwicklungsländer entgegenzukommen (etwa im Bereich der Forscher, EU-Forscherrichtlinie aus 2005).

15. Wie ist der Verhandlungsstand in der „Arbeitsgruppe zu innerstaatlicher Regulierung“ vor allem zu den Bereichen

    – Transparenz hinsichtlich staatlicher Regulierung schon im Vorfeld nationaler Gesetzgebungsvorhaben,

    – Erarbeitung von Kriterien bezüglich der „Notwendigkeit“ staatlicher Maßnahmen und

    – gegenseitige Anerkennung von Qualifikation- und Zulassungserfordernissen?

In der WTO-Arbeitsgruppe „Innerstaatlicher Regulierung“ liegen derzeit verschiedene Verhandlungsvorschläge vor. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe will diese Vorschläge noch im Juli zu einem Gesamtpapier zusammenfügen, über das dann verhandelt werden soll.

Der US-amerikanische Vorschlag einer verbindlichen Transparenz schon im Vorfeld nationaler Gesetzgebungsvorhaben wird von vielen Entwicklungsländern, aber auch von der EU kritisch bewertet.

Auch die Erarbeitung von Kriterien betreffend die „Notwendigkeit“ staatlicher Maßnahmen wird von vielen WTO-Mitgliedern eher mit Zurückhaltung gesehen (u. a. auch von USA und EU). Die EU spricht sich stattdessen für das aufgrund des Rechtsstaatsgrundsatzes geltende Verhältnismäßigkeitsgebot aus.

Die Erarbeitung von allgemeinen Kriterien für die Anerkennung von Qualifikations- und Zulassungserfordernissen erweist sich als sehr schwierig. Die Arbeitsgruppe befasst sich nicht mit Fragen der gegenseitigen Anerkennung, die Gegenstand bilateraler Vereinbarungen im Sinne von Artikel VII GATS sind.

Insgesamt kann derzeit noch nicht bewertet werden, wie der Textvorschlag des Vorsitzenden aussehen wird, der im Juli zum Gegenstand der weiteren Verhandlungen werden soll, und in welcher Weise sich diese entwickeln werden.

16. Wie will die Bundesregierung vor dem Hintergrund der unter anderem im Zusammenhang mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der politischen Öffentlichkeit virulenten Diskussion über öffentliche Daseinsvorsorge sicherstellen, dass über weitere Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen von GATS öffentlich und im Parlament diskutiert werden kann, bevor derartige Verpflichtungen eingegangen worden sind?

Die Bundesregierung informiert regelmäßig das Parlament und führt Informationsveranstaltungen für Unternehmensverbände, Gewerkschaften und andere Nichtregierungsorganisationen durch. Dieses wird auch in Zukunft so gehandhabt werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333